Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 53: El administrado: concepto y clases. Los derechos públicos subjetivos. Los intereses legítimos. Las situaciones especiales de poder y sujeción. Capacidad jurídica y capacidad de obrar en el derecho administrativo. Derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

1. EL ADMINISTRADO: CONCEPTO Y CLASES

A) CONCEPTO. Podemos definir al Administrado como aquel Sujeto, ya sea Persona Física o Jurídica, tanto de Derecho Púbico como Privado, que participa en un Relación Jurídico-Administrativa, y se encuentra en una relación de Subordinación respecto de la Ad. Pública.

Al Administrado se le suele denominar Interesado, y su figura se recoge en el art. 4 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

La Constitución Española de 1978 concibe la Administración Pública como una organización servicial de la comunidad. Así, el art. 103.1 CE, establece que "*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*", y, además, con prohibición de arbitrariedad (art.9.2). Nuestra Constitución plasma así un concepto de Administración como una organización eficaz y controlada, ordenada al servicio de los intereses generales. Como afirmaba la Exposición de Motivos de la ya derogada Ley 30/1992, "*la Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de*

Administración, sometida a la Ley y al Derecho", y subraya su "*carácter instrumental, al servicio de los ciudadanos*".

Así, el ciudadano no sólo es hoy titular de situaciones jurídicas pasivas, sino también un sujeto activo frente a la Administración, pues no sólo participa en el proceso político de formación de la voluntad general, sino que también es titular de derechos y situaciones jurídicas activas capaces de imponer obligaciones y deberes a la Administración.

Desde este punto de vista, administrado es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración pública o a sus agentes; o lo que es lo mismo, la persona física o jurídica que se sitúa en una relación jurídico-administrativa como la contraparte de la Administración.

La condición de administrado dentro del contexto constitucional, no sólo la ostentan los españoles, sino también los extranjeros, ya que por imperativo del artículo 13 de la Constitución, los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título Primero de la misma, salvo los derechos políticos que están reservados a los españoles, con la excepción del ejercicio del sufragio activo y pasivo que se puede permitir a los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que un Tratado internacional así lo autorice. Por tanto, administrado es cualquier persona física o jurídica que aparece en uno de los polos de la relación jurídico-administrativa.

B) CLASES. Los Administrados pueden clasificarse atendiendo a 2 criterios:

a) Por su Naturaleza Jurídica.

b) Por su situación Jurídica.

a) Por su Naturaleza Jurídica. Se establecen las siguientes categorías:

1) Las Personas Físicas, los individuos.

2) Las Personas Jurídicas-Privadas, como las sociedades civiles y mercantiles.

3) Las Personas Jurídicas-Privadas de utilidad pública.

4) Las Personas Jurídicas-Públicas Territoriales o Institucionales en sus varías categorías.

b) Por su situación Jurídica. Es quizás la categoría más estudiada por la Doctrina, que distingue entre: 1) Administrados Simples y 2) Administrados Cualificados.

El Administrado Simple es el que encaja en las Normas Generales de la relación jurídica. La posición del Administrado Simple, en consecuencia, no implica elementos subjetivos, sino que está sujeto a las reglas objetivas generales que tiene el Ordenamiento Jurídico.

Por su parte, el Administrado Cualificado tiene elementos subjetivos, frente a la situación del Administrado Simple, el Administrado Cualificado asume un grado de dependencia especial respecto a la Administración. Dependencia que la **Doctrina Alemana** destaca para contraponerla a la situación de sujeción general y que se conoce como Situación Especial de Poder o de Sujeción. Este grado de dependencia especial se produce por la inserción del Administrado en una Organización Administrativa, que produce un estado de libertad restringida.

Los ejemplos más típicos son la situación del: 1) Funcionario, 2) del Militar, 3) del Preso, 4) del Usuario de un Servicio o Establecimiento Público, y 4) el Contratista en un Contrato Administrativo, entre otros.

2. LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS

CONCEPTO. De Castro define el Derecho Subjetivo: "como la situación de poder concedido en una relación social a una persona considerada como miembro de la comunidad jurídica y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa".

Para SÁNCHEZ MORÓN, *"**los derechos públicos subjetivos**, son aquellas situaciones activas, facultades que se reconocen a favor de una persona en sus relaciones con la Administración y que le permiten exigir de ésta una obligación o conducta, (dar, hacer o no hacer)."* A diferencia del Derecho privado, en el Derecho Administrativo existen derechos subjetivos a los que corresponden obligaciones que sólo la Administración puede cumplir; éstos pueden derivar de una norma jurídica, legal o reglamentaria o de un acto administrativo concreto.

La clasificación más común de los tipos de derechos públicos subjetivos, según la cual, el administrado es titular de derechos subjetivos frente a la Administración en dos supuestos típicos:

1. Derechos públicos típicos: el administrado ostenta pretensiones activas frente a la Administración para la consecución de prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a los actos de la propia Administración o de respeto a la esfera de libertad formalmente definida. Se llaman derechos típicos al identificarlos con los derechos clásicos del Derecho Privado:

a. Derechos de naturaleza patrimonial: tanto de naturaleza contractual, extracontractual por daños y/o legal, como de naturaleza real.

b. Derechos creados por un acto administrativo singular a favor de una persona determinada;.

c. Situaciones de libertad individual articuladas como derechos subjetivos.

Se trata de situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder a favor de su titular, con el cual puede imponer a la Administración una conducta (una prestación, abstención, o un deber).

2. Derechos públicos reaccionales o impugnatorios: cuando el administrado es perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento le dota de un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de la misma y al restablecimiento de la integridad de sus intereses.

Éstos permiten fiscalizar la legalidad de la actividad administrativa, engloban "cualquier infracción del ordenamiento jurídico (arts. 48 Ley 39/2015 y 70.2 LJCA). A partir de ellos se produce el efecto de anudar y relacionar la legalidad de la Administración en su conjunto con la libertad de los ciudadanos y de hacer justiciable en su plenitud toda la actuación administrativa.

La diferencia entre los dos supuestos es clara, pero no implica una división de naturaleza. En ambos casos hablamos de derechos subjetivos y su funcionalidad es la misma.

3. LOS INTERESES LEGÍTIMOS

El Derecho Administrativo suele aludir, junto a la figura del Derecho Subjetivo, el Interés Legítimo, mencionado en el art. 24.1 CE:

> "1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión."

La Doctrina más reciente señala que el Interés Legítimo es una modalidad atípica de Derecho Subjetivo, al que se califica de Derecho Subjetivo Reaccional.

La LPAC, contiene diversas alusiones al Interés Legítimo, como ejemplo podemos citar el art. 4.1.a) LPAC:

"1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos."

También encontramos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), diversos arts. que hacen referencia al Interés Legítimo.

Los Intereses Legítimos hacen referencia a la situación en la que se encuentra una persona en relación con una determinada actuación administrativa, ante la que carece de un derecho subjetivo de naturaleza sustantiva para que la Administración haga algo o se abstenga, pero de la que puede derivarle un beneficio o un perjuicio. Se constatan con ocasión de una actuación concreta, pues no existen en abstracto.

La ley reconoce a sus titulares facultades de defensa para la tutela de dicho interés ante la Administración o ante los tribunales, además de derechos instrumentales de participación (derecho de acción) en el procedimiento, tal y como realizan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 29/1998, de 13de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El título I de la LPAC, de los interesados en el procedimiento, regula entre otras cuestiones, las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. En materia de representación, se incluyen nuevos medios

para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento «apud acta», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

4. LAS SITUACIONES ESPECIALES DE PODER Y SUJECIÓN

Las "**relaciones de supremacía o sujeción especial**", las hemos mencionado en el epígrafe 1 relacionada con la figura del Administrado Cualificado, y configuran lo que OTTO MAYER definió como "un estado de libertad restringida". Los casos típicos son los del preso, del funcionario, del militar, o de los usuarios de un servicio público.

Aunque la aceptación de estas relaciones de especial sujeción no es pacífica en la doctrina, el Tribunal Constitucional ha reconocido su existencia y precisado su alcance. Así, la **STC 132/2001** establece que "es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de determinados derechos constitucionales"; sin embargo, el TC especifica que esta categoría de relaciones no es una norma constitucional (la CE ni siquiera las menciona), sino una mera elaboración doctrinal. Estos supuestos implican una restricción adicional de la libertad, o un plus de sometimiento del ciudadano, cuyo límite infranqueable se encuentra en el principio de legalidad – es decir, sólo puede tratarse de situaciones expresamente previstas por la CE o por las leyes. Ejemplos de derechos que pueden resultar modulados son la libertad de expresión para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas; el derecho de asociación que la LOPJ restringe para Jueces y Magistrados; o el derecho de sindicación, que el artículo 28 CE prevé la posibilidad de limitar para militares y miembros de la Guardia Civil.

La posición de los Administrados Cualificados y la consiguiente Situación Especial de Poder y Sujeción puede derivar de:

1) La Ley, cuando se imponga a determinados sujetos unos deberes y derechos especiales.

2) La Voluntad de la Administración. Son los casos de Colaboración Obligatoria de los particulares a requerimiento de la Autoridad.

3) De la Voluntad conjunta de la Administración y del Administrado. El principal supuesto es la figura de la concesión de servicios públicos.

5. CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

A) CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR. La capacidad, en cuanto aptitud de un sujeto para desenvolverse en el mundo del Derecho, ofrece en el ámbito del Derecho Administrativo algunas diferencias apreciables respecto al tratamiento de esta cuestión en el Derecho Privado.

En primer lugar, hay que distinguir entre:

a) Capacidad Jurídica, que es la atribución por Ley de la posibilidad de adquirir derechos y obligaciones.

b) Capacidad de Obrar, que es la aptitud para operar en el tráfico jurídico mediante el ejercicio de derechos.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los interesados en el procedimiento, regula entre otras cuestiones, las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento «apud acta», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7

de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El artículo 3 de la LPAC, establece que tendrán capacidad de obrar ante las AAPP:

a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.
c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

Por tanto, en términos generales, se puede decir que capacidad jurídica y capacidad de obrar se equiparan sustancialmente en el ámbito del Derecho Administrativo, pues como regla general se permite el ejercicio de los derechos a todos aquellos a quienes la ley concede aptitud para establecer las relaciones de las que estos surgen. Los requisitos de la capacidad de obrar son más rigurosos en Derecho Privado, por lo que la capacidad de obrar es más amplia en el Derecho Público.

B) CAUSAS MODIFICATIVAS DE LA CAPACIDAD DEL ADMINISTRADO. Las Causas Modificativas de la Capacidad son aquellas que inciden en la Capacidad de Obrar de los Sujetos. Entre las mismas podemos citar: 1) Nacionalidad, 2) Vecindad Civil, 3) Vecindad Administrativa, 4) Sexo, 5) Edad, e 6) Incapacitados por ley.

1) Nacionalidad. La nacionalidad está relacionada principalmente con los Derechos Políticos, como el sufragio activo y pasivo.

Además, podemos señalar el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; que en su art. 56 dispone que la Nacionalidad Española es un requisito para poder participar en los Procesos Selectivos. Asimismo, el art. 63 establece que la pérdida de la Nacionalidad Española es causa para perder la condición de Funcionario.

2) Vecindad Civil. Implica un tratamiento fiscal diferenciado según las regiones, como Navarra.

3) Vecindad Administrativa. Tiene relevancia a efectos del Régimen Local, pues el vecino tiene atribuidos una serie de Derechos y Obligaciones, como por ejemplo: el disfrute de los Bienes Comunales.

4) Sexo. En la actualidad se tiende hacia la igualdad de trato siguiendo el art. 14 CE:

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

Además, en este contexto podemos citar la LO 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres.

5) Edad. El principio general de la mayoría de edad se recoge en el art. 12 CE:

"Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años."

Por otro lado, se determina que la Edad Máxima de Jubilación para los Funcionarios de la Administración Civil del Estado es de 65 años, pudiendo Prorrogarse hasta los 70.

6) Incapacitados por ley. Conforme a los supuestos del C. Civil, como la incapacidad para suceder, en relación la herencia.

6. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SU RELACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por un lado, en el art.13 *Ley 39/2015*, se recogen los derechos generales que se reconocen a los ciudadanos cuando se relacionan con la AAPP; y por

otro, el art.53 *Ley 39/2015* recoge los derechos del interesado en el procedimiento administrativo.

El *art.13* recoge una serie de derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP, en los siguientes términos: "Quienes de conformidad con el art.3, tienen capacidad de obrar ante las AAPP, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

a. A comunicarse con las AAPP a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
b. A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las AAPP.
c. A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su CCAA, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
d. Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
e. A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
f. A exigir las responsabilidades de las AAPP y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
g. A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
h. A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las AAPP.
i. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes".

No obstante, estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el *art.53*: derechos de los interesados__en el procedimiento administrativo, sin ánimo de exhaustividad, por cuanto a modo de cierre añade “(i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes”. Los derechos que el art.53 Ley 39/2015 reconoce a los interesados en el procedimiento administrativo pueden clasificarse en 2 grupos:

1. Derecho a la información en el procedimiento administrativo- se pretende incrementar la transparencia y el nivel de información de los ciudadanos en sus relaciones con la AAPP:

- (a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido

del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las AAPP a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

- (b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las AAPP bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- (f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- (g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

2. Derecho a la economía del procedimiento y a la mínima intervención administrativa- limitándola a aquellos casos en que sea indispensable para el buen fin del procedimiento:

- (c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste (en consonancia con el art.28.3 y 4 Ley 39/2015).
- (d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las AAPP o que hayan sido elaborados por éstas (en consonancia con el art.28.2 y 3 Ley 39/2015, en virtud del cual los interesados no estarán obligados a aportar los documentos que hayan sido elaborados por la AAPP siempre que exprese su consentimiento a que sean consultados o recabados…)
- (e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos

en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

- (h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el art. 98.2.

Por otro lado, el *art.14 Ley 39/2015* recoge el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las AAPP utilizando medios electrónicos, así como la obligación de determinados colectivos a relacionarse electrónicamente con las AAPP.

También cabe hacer referencia al derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en la que quieren relacionarse con la AAPP. El *art.15 Ley 39/2015* recoge la posibilidad de que las relaciones se desarrollen en castellano o en alguna de las lenguas cooficiales. A estos efectos, el reconocimiento constitucional de la cooficialidad de otras lenguas junto al castellano –lengua oficial del Estado (art. 3 CE)- en aquellas CCAA en que esta realidad existe, permite que los ciudadanos se relacionen con la administración autonómica, con la estatal o la local en castellano o en la lengua cooficial.

Por último, el *art.53.2 Ley 39/2015* también se refiere a los derechos del ciudadano en el procedimiento sancionador. A estos efectos, los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos:

1. A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
2. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.
3. A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.
4. Los demás derechos reconocidos por el art. 53 de esta Ley.